

# Evoluzione del sistema di qualificazione Soa:

impatto sui costi della Pubblica Amministrazione  
e percezione delle imprese qualificate

Report

31 luglio 2014



*Nomisma*

# 1. Ipotesi di impatto sul mercato: costi e tempi

- Stima degli effetti stazioni appaltanti
- Stima degli effetti sulle imprese
- Alcune note sullo snellimento delle procedure di gara

# 2. Test di gradimento delle imprese

- Verifica del mantenimento dei requisiti generali e semplificazione in fase di gara
- Riforma dell'utilizzo dei requisiti per la qualificazione SOA in caso di cessione di azienda
- Soglia massima per lavori eseguibili contemporaneamente
- Introduzione di ulteriori elementi premianti

# 3. Lettura dei risultati

- ❑ Nel maggio 2014 UNIONSOA ed USI hanno sottoposto all’attenzione degli stakeholders del settore una proposta di riforma nell’interesse della categoria e del mercato.
- ❑ La proposta presentata è contenuta nel documento *Progetto di Sviluppo del sistema di qualificazione degli esecutori di opere pubbliche* (di seguito denominato “Progetto Sviluppo”) e individua alcuni obiettivi da raggiungere nel breve-medio periodo considerati prioritari rispetto alla crescita dell’attuale sistema di qualificazione e finalizzati a garantirne un effettivo miglioramento.
- ❑ In sintesi il Progetto Sviluppo si propone i seguenti obiettivi:
  1. Individuazione dei ruoli
  2. Aumento dell’efficienza nella selezione delle imprese
  3. Snellimento e semplificazione delle procedure di qualificazione
  4. Dinamicità del sistema qualificazione
  5. Risparmi per le Pubbliche Amministrazioni e per le imprese
  6. Efficacia e Trasparenza

*Per approfondimenti:*

[Progetto Sviluppo-13 mag 2014](#)

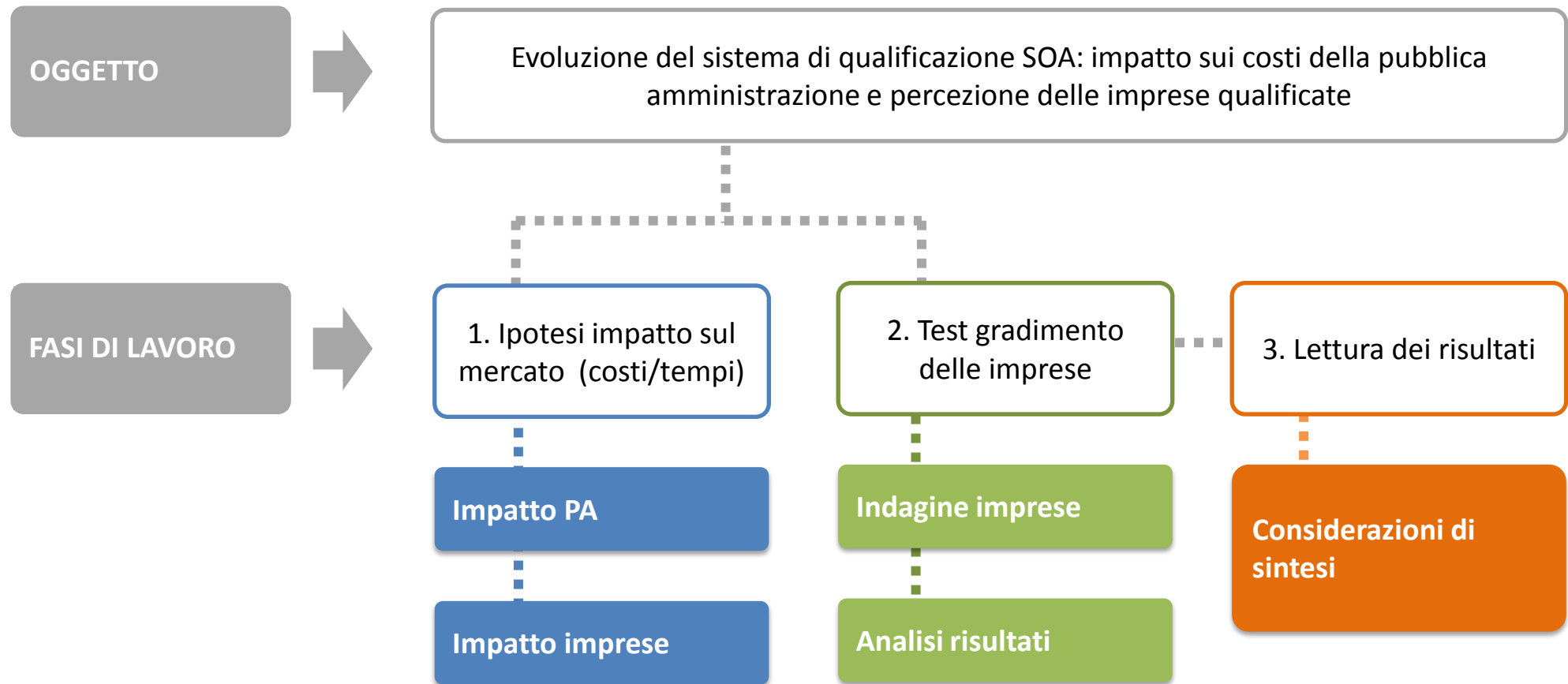
Alla luce della riforma del Codice degli Appalti, in attuazione delle direttive Ue 2014/24 (appalti) e 23/2014 (concessioni), le Associazioni di categoria delle SOA propongono di intervenire, nello specifico, sui seguenti aspetti:

1. Verifica del mantenimento dei requisiti generali e semplificazione in fase di gara
2. Revisione dei meccanismi di qualificazione dei soggetti cessionari di ramo d'azienda
  - *Condizioni di accesso (con vincoli e limitazioni)*
  - *Bonus (con vincoli e limitazioni)*
3. Revisione dei meccanismi di qualificazione mediante avalimento
4. Introduzione di una soglia massima della capacità esecutiva dell'impresa
5. Introduzione di nuovi elementi premianti
6. Casellario informatico dei lavori privati
7. Adeguamento dei requisiti minimi posseduti dalle SOA
8. Revisione dei sistemi di pagamento dell'attestazione

- ❑ In particolare, i punti su cui si è focalizzato l'approfondimento di **Nomisma** sono:
  1. Verifica del mantenimento dei requisiti generali e semplificazione in fase di gara
  2. Riforma dell'utilizzo dei requisiti per la qualificazione SOA in caso di cessione d'azienda
  3. Introduzione di elementi premianti ulteriori e soglia massima per lavori eseguibili contemporaneamente.
  
- ❑ Con riferimento a tali aspetti, lo studio si articola in una **prima parte** relativa alla stima dei costi figurativi attualmente in capo alle stazioni appaltanti e alle imprese e ad una simulazione del risparmio di impegno del personale dedicato.
  
- ❑ La **seconda parte** dello studio riguarda una indagine finalizzata a verificare il gradimento delle imprese qualificate rispetto alle proposte del "Progetto Sviluppo".

→ Di seguito si riporta lo schema di lavoro seguito da **Nomisma**

**Nomisma** su incarico di Unionsoa ha approfondito alcuni dei temi presentati nel **Progetto Sviluppo**, allo scopo di verificare il gradimento delle imprese di costruzione qualificate per la proposta e stimare l'impatto atteso su tempi e costi della Pubblica Amministrazione.



# 1. Ipotesi di impatto sul mercato: costi e tempi

- Stima degli effetti stazioni appaltanti
- Stima degli effetti sulle imprese
- Alcune note sullo snellimento delle procedure di gara

# 2. Test di gradimento delle imprese

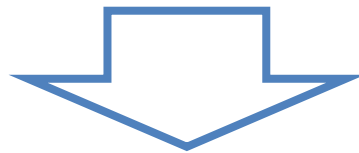
- Verifica del mantenimento dei requisiti generali e semplificazione in fase di gara
- Riforma dell'utilizzo dei requisiti per la qualificazione SOA in caso di cessione di azienda
- Soglia massima per lavori eseguibili contemporaneamente
- Introduzione di ulteriori elementi premianti

# 3. Lettura dei risultati

- ❑ Le Associazioni di categoria delle SOA propongono un riordino dell'assetto regolatorio che implica che le SOA assumano la funzione di **acquisire e verificare con cadenza quadrimestrale** la sussistenza dei requisiti di carattere generale previsti dall'articolo 38 del codice degli appalti, **sollevando la stazione appaltante** dall'onere di verifica della sussistenza di tali requisiti nel corso della singola procedura di gara.
- ❑ Allo stato attuale, le SOA verificano tali requisiti in occasione del rilascio dell'attestazione, mentre è demandato alle stazioni appaltanti il compito di verificare la sussistenza dei requisiti nel corso delle procedure di gara.
- ❑ Gli effetti attesi sono: facilitare le imprese nella preparazione delle gare, semplificare gli adempimenti burocratici delle stazioni appaltanti (che possono focalizzarsi in fase di gara sulla fase di valutazione tecnica).
- ❑ In estrema sintesi, quindi, la modifica toccherebbe i seguenti punti:
  - le Stazioni appaltanti in fase di gara sarebbero sollevate dal controllo dei requisiti di idoneità (ex art. 38 d.lgs 163/2006), in quanto verificati e monitorati a monte dalle SOA;
  - le SOA, oltre all'attuale rilascio dell'attestazione con validità quinquennale e con revisione al terzo anno, verificherebbero **con cadenza quadrimestrale** il mantenimento dei requisiti di carattere generale dell'impresa, attraverso l'accesso agli archivi informatici dell'amministrazione pubblica.



- ❑ La possibilità di accedere alle banche dati, oltre a consentire una razionalizzazione delle procedure attualmente applicate, permetterebbe un cambiamento sostanziale dell'attuale sistema attraverso lo spostamento della verifica del possesso e del mantenimento dei requisiti di ordine generale dell'impresa dalla stazione appaltante alle SOA.



- Tale proposta, secondo le SOA, genererebbe un impatto in termini di minore tempo impiegato per unità di lavoro (per PA e imprese) (anche in virtù della ipotetica eliminazione delle autodichiarazioni) e minore rischio di contenzioso in fase di verifica della documentazione amministrativa (per imprese).
- Benefici per le imprese: la proposta consentirebbe una riduzione significativa degli oneri organizzativi ed economici sostenuti dalle imprese che non dovrebbero più presentare in ciascuna gara d'appalto altra documentazione se non unicamente quella tecnica ed economica.
- Benefici per le stazioni appaltanti: la proposta porterebbe una riduzione degli adempimenti amministrativi in fase di aggiudicazione di gara.

*Ipotesi di impatto sul mercato: costi e tempi*



## Stima degli effetti sulle stazioni appaltanti

Stima di risparmio di costo figurativo

Stima di risparmio di tempo per unità di lavoro

## Assunti della simulazione

La stima dei tempi e costi di personale a carico delle stazioni appaltanti viene effettuata considerando tre ipotesi riferite al volume dei bandi di gara per importo, come emerge dal Rapporto AVCP 2012:

- **1° range** riguarda 19.000 procedure di gara di importo compreso da 150 mila a 5 milioni di euro;
- **2° range** riguarda 400 procedure di gara di importo compreso tra 5 milioni di euro e 25 milioni di euro;
- **3° range** riguarda 90 procedure di gara di importo superiore a 25 milioni di euro.

Ipotesi	1° range	2° range	3° range
Numero di procedure di gara stimate all'anno	19.000	400	90
Numero medio stimato di imprese per gara	100	20	10
Tempo medio per impresa verifica requisiti art. 38 (ore)	0,5	0,5	0,5
Numero medio di soggetti tenuti all'autodichiarazione (10%)	10	2	1
Tempo medio per impresa per autodichiarazione (ore)	6	7	7

Nb: il numero di gare l'anno è una stima AVCP; gli altri valori sono stime di Nomisma.

Stima dei **costi** figurativi di personale per la PA

Gli assunti di cui sopra portano a stimare un costo totale di personale della PA dedicato alle funzioni di gara di cui allo studio pari a oltre **56 milioni di euro**, pressoché del tutto imputabili alle gare di importo inferiore a 500.000 euro.

Stime	1° range	2° range	3° range	Totale
Totale tempo impiegato per art. 38 per gara (ore)	50	10	5	
Totale tempo impiegato per autodichiarazione per gara (ore)	60	14	7	
Totale tempo fase amministrativa per gara (ore)	110	24	12	
Totale costo amministrativo (art.38+10%) per gare in un anno (euro)	55.733.333	256.000	28.800	<b>56.018.133</b>
Totale tempo impiegato (art.38+10%) per gare in un anno (gg/uomo)	298.571	1.371	150	300.097

Nb: L'impegno economico è stimato sulla base del costo del personale della PA (fonte: Certificati Conto Consuntivo), assumendo un costo medio del personale di 40 mila euro e un impegno del personale PA di 7 ore/giornata.

Simulazione del risparmio di **tempo** per tipologia di stazione appaltante

La simulazione precedente restituisce un impegno in termini di risorse umane dedicate pari a oltre **1.400 dipendenti full time della PA** su base annua per l'espletamento degli adempimenti amministrativi previsti dall'art. 38 e per le autodichiarazioni.

Tipologia di stazione appaltante	Giornate/uomo annue	Numero dipendenti PA FTE su bandi di gara (*)
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	15.905	76
Regioni	7.803	37
Centrali committenza regionali	900	4
Aziende del servizio sanitario nazionale	8.403	40
Province	23.708	113
Comuni	133.543	636
Altre stazioni appaltanti	109.535	522
<b>Totale Stazioni Appaltanti</b>	<b>300.097</b>	<b>1.429</b>

(\*) Numero totale di giornate/uomo in rapporto al numero di giornate lavorative annue.

- La ripartizione è proporzionale alla distribuzione dei bandi per tipologia di enti (AVCP);
- FTE : *full-time equivalent* (indicatore utilizzato per misurare in maniera univoca il numero dei dipendenti, indipendentemente dal singolo orario di lavoro contrattuale).

Simulazione del risparmio di **costo** per tipologia di stazione appaltante

Nell'ipotesi di trasferimento alle SOA dei compiti attualmente demandati alle stazioni appaltanti relativi all'art. 38 e autodichiarazioni (come indicato nella proposta delle Associazioni di categoria) i risparmi figurativi di costo del personale sono mediamente pari a 56 milioni di euro.

In relazione alla numerosità dei bandi si ipotizza un range che va da 45,8 a 67,2 milioni di euro l'anno (+/- 20%).

Tra gli enti pubblici, i maggiori beneficiari di tale proposta sono i Comuni (risparmio da 20 a 29 milioni di euro).

Tipologia di stazione appaltante	Scenario base con 19.000 gare (euro / anno)	Scenario -20% gare (euro / anno)	Scenario +20% gare (euro / anno)
Ministeri, organi costituzionali e di rilievo costituzionale	2.968.961	2.428.876	3.563.900
Regioni	1.456.471	1.191.524	1.748.329
Centrali committenza regionali	168.054	137.484	201.730
Aziende del servizio sanitario nazionale	1.568.508	1.283.180	1.882.815
Province	4.425.433	3.620.399	5.312.229
Comuni	24.928.069	20.393.389	29.923.315
Altre stazioni appaltanti	20.446.619	16.727.162	24.543.843
<b>Totale Stazioni Appaltanti</b>	<b>56.018.133</b>	<b>45.827.840</b>	<b>67.243.405</b>

*Ipotesi di impatto sul mercato: costi e tempi*



## Stima degli effetti sulle imprese

Stima dei costi figurativi

Stima del tempo per unità di lavoro

## Assunti della simulazione

La stima dei tempi e costi di personale a carico delle imprese di costruzioni partecipanti alle gare di appalto viene effettuata considerando tre ipotesi riferite al volume dei bandi di gara per importo, così come per le stazioni appaltanti:

- **1° range** riguarda 19.000 procedure di gara di importo compreso da 150 mila a 5 milioni di euro;
- **2° range** riguarda 400 procedure di gara di importo compreso tra 5 milioni di euro e 25 milioni di euro;
- **3° range** riguarda 90 procedure di gara di importo superiore a 25 milioni di euro.

Ipotesi	1° range	2° range	3° range
numero gare stimate all'anno	19.000	400	90
numero medio stimato di imprese per gara	100	20	10
tempo medio per impresa per preparazione dei requisiti art. 38 (ore)	3	6	7

\* Nb: il numero di gare l'anno è una stima AVCP; gli altri valori sono stime di Nomisma.



Stima dei **costi** figurativi e tempi di personale amministrativo delle imprese per l'espletamento delle pratiche art. 38

La simulazione restituisce un impegno complessivo da parte delle imprese per l'espletamento delle pratiche previste dall'art. 38 di quasi 720 mila giornate che, divise per il numero di giornate lavorative annue, coinvolge oltre 3.400 dipendenti full time.

Complessivamente si stima un costo medio a carico del sistema delle imprese qualificate di 154 milioni di euro, che riflette l'impegno del personale dedicato alle attività amministrative.

Stime	1° range	2° range	3° range	Totale
Totale tempo impiegato per art. 38 per gara per impresa (ore)	3	6	7	
Totale tempo impiegato per art. 38 per gara (complessivo) (ore)	300	120	70	
Totale costo per gara per impresa (euro)	80	161	188	
Totale costo amministrativo art.38 per gare in un anno (euro)	152.678.571	1.285.714	168.750	<b>154.133.036</b>
Totale tempo impiegato art.38 per gare in un anno (gg/uomo)	712.500	6.000	788	<b>719.288</b>

\* Nb: L'impegno economico è stimato considerando un costo medio annuo del personale amministrativo di 45 mila euro per un totale di 1.680 ore.

- ❑ Nomisma ha analizzato gli avvisi di aggiudicazione di gara di bandi di lavori pubblici\* nel tentativo di verificare il tasso medio di eliminazione delle imprese per vizio amministrativo, circostanza che non consente all'impresa di essere ammessa alla fase di valutazione dell'offerta tecnica e dell'offerta economica.
- ❑ In sintesi si rileva che ad oggi la pubblica amministrazione fa largo ricorso alla procedura negoziata o ristretta. Se per le gare aperte relative a lavori di costruzione di importo medio tra 500.000 e 2 milioni di euro i partecipanti arrivano fino a oltre 200 imprese, in caso di procedura negoziata e ristretta le imprese partecipanti si aggirano da 7 a 20 imprese.
- ❑ In entrambi i casi il tasso medio di ammissione delle imprese alla fase tecnica raramente scende sotto il 98-99%. Tale percentuale non parrebbe giustificare l'immissione di ulteriori costi di verifica e controllo nel sistema (lato offerta) a monte della gara.

\* Fonte: avvisi di aggiudicazione di bandi di gara; fonte Comuni

# 1. Ipotesi di impatto sul mercato: costi e tempi

- Stima degli effetti stazioni appaltanti
- Stima degli effetti sulle imprese
- Alcune note sullo snellimento delle procedure di gara

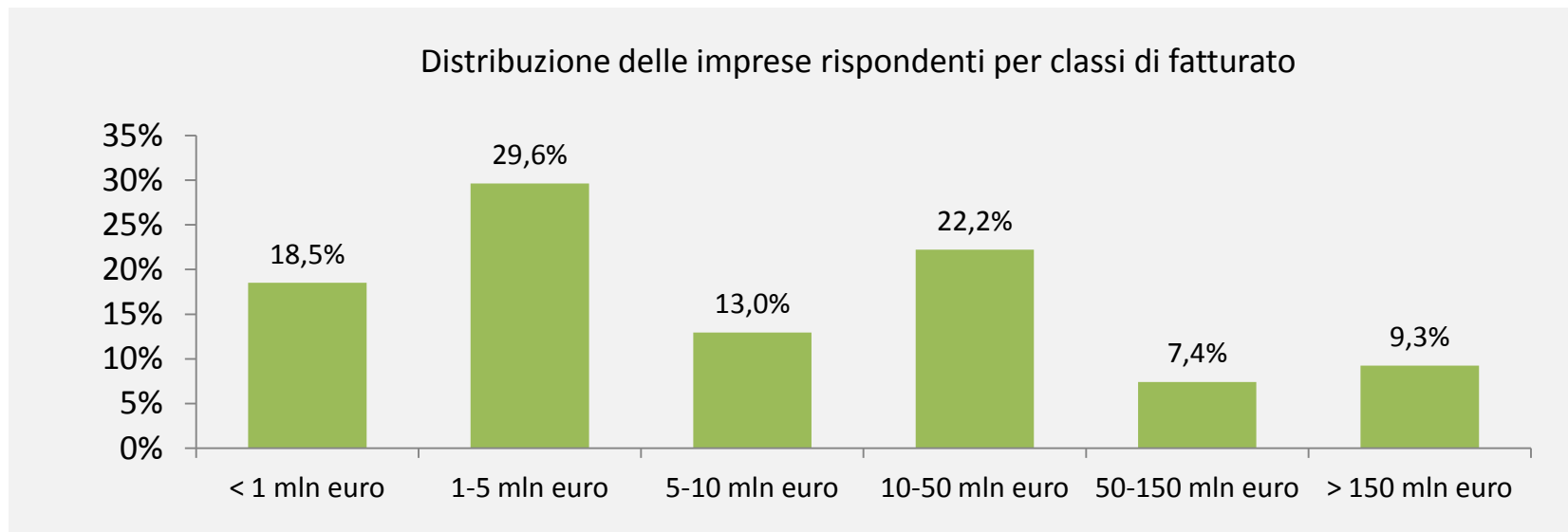
# 2. Test di gradimento delle imprese

- Verifica del mantenimento dei requisiti generali e semplificazione in fase di gara
- Riforma dell'utilizzo dei requisiti per la qualificazione SOA in caso di cessione di azienda
- Soglia massima per lavori eseguibili contemporaneamente
- Introduzione di ulteriori elementi premianti

# 3. Lettura dei risultati

Per verificare il **gradimento delle imprese** riguardo ad alcuni aspetti della proposta, **Nomisma**, su mandato di **UNIONSOA**, ha somministrato ad un numero selezionato di imprese che partecipano ad appalti pubblici un **questionario** per verificarne il punto di vista in merito.

Le fasce più rappresentate sono quelle tra 1-5 milioni di euro (poco meno di 1 impresa su 3) e 10-50 milioni di euro (poco meno di 1 impresa su 4).



Fonte: indagine Nomisma 2014

*Nota metodologica:* L'indagine è stata effettuata tramite metodo CAWI con invio del questionario ad elenchi di imprese di costruzione operanti su tutto il territorio nazionale, reperiti tramite la banca dati AIDA - Bureau van Dijk, e da elenchi di imprese presenti su siti istituzionali.

Il panel che ha aderito all'indagine è costituito da 54 imprese distribuite per classi di fatturato. Il questionario è stato strutturato con risposte chiuse e aperte dedicate, queste ultime, alla libera compilazione da parte delle imprese relativamente a proposto e commenti sul sistema SOA.

*Test di gradimento alle imprese*

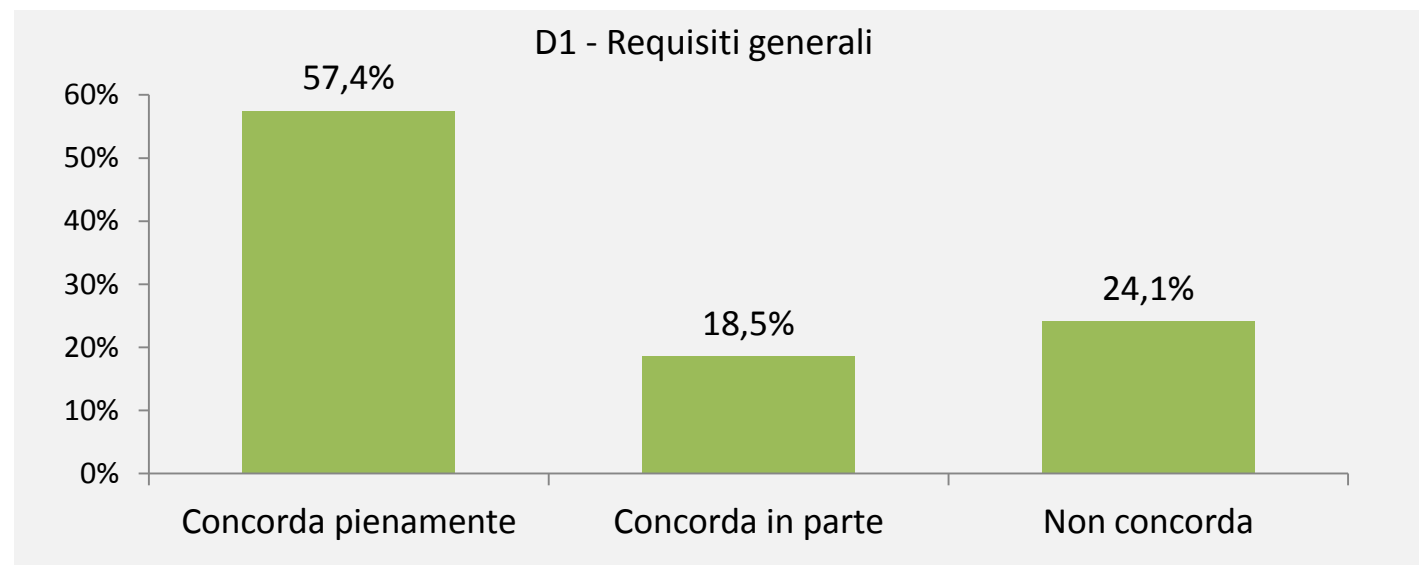


Verifica del mantenimento dei requisiti generali e semplificazione in fase di gara

**Domande 1 - 2 -3**

Risultati dell'indagine

- ❑ Il **57%** delle imprese **concorda con la proposta** per cui oltre al rilascio dell'attestazione con validità quinquennale e con revisione al terzo anno, le SOA verificherebbero anche, con cadenza quadrimestrale, il mantenimento dei requisiti di carattere generale in capo alle imprese già qualificate.
- ❑ Il **vantaggio principale percepito** è quello per cui, in fase di gara, le imprese non dovrebbero dichiarare di volta in volta i requisiti generali e le stazioni appaltanti verificherebbero solo la validità dell'attestato SOA delle imprese, passando direttamente alla valutazione della offerta tecnica ed economica (→ semplificazione amministrativa)



Fonte: indagine Nomisma 2014

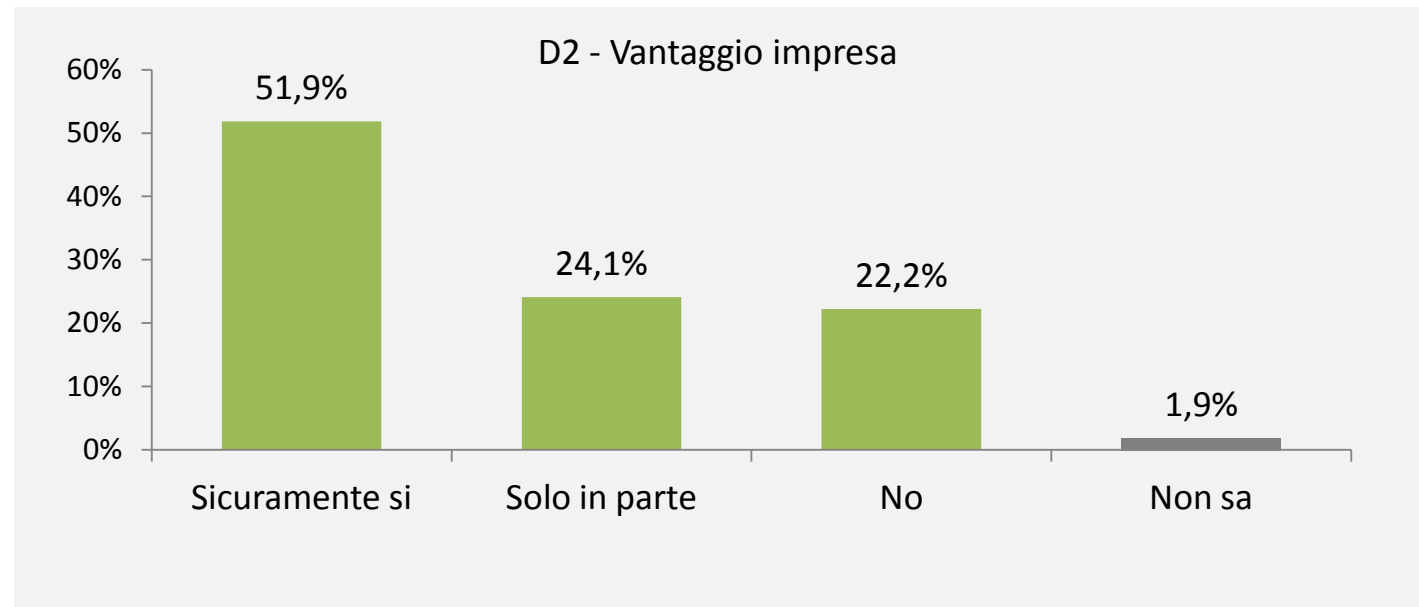
(segue) →

I nodi emersi da  
parte delle imprese  
intervistate

- ❑ Dall'indagine emerge che l'attività di controllo sui requisiti generali demandata alle SOA da un lato potrebbe esautorare le funzioni pubblicistiche delle stazioni appaltanti, dall'altro presupporrebbe un sistema caratterizzato da banche dati certificate complete, accessibili e funzionanti. Tale attività è probabilmente ancora prematura vista la natura e il numero di banche dati attualmente accessibili, nonché per la necessità di controlli periodici su un grande numero di requisiti.
- ❑ Da un punto di vista più operativo, alcuni operatori segnalano che le stazioni appaltanti richiedono diverse dichiarazioni per singola gara non riconducibili solo all'art. 38 del codice degli appalti. Questo limita di fatto il vantaggio collegato alla semplificazione amministrativa.

Risultati dell'indagine

- Il 52% delle imprese concorda con il presupposto secondo cui con la riforma proposta, le imprese otterrebbero **vantaggi in termini di costi** e di minore impegno derivante da una minore burocrazia. Un ulteriore 24% delle imprese concorda in parte, a meno di aggiustamenti.



Fonte: indagine Nomisma 2014



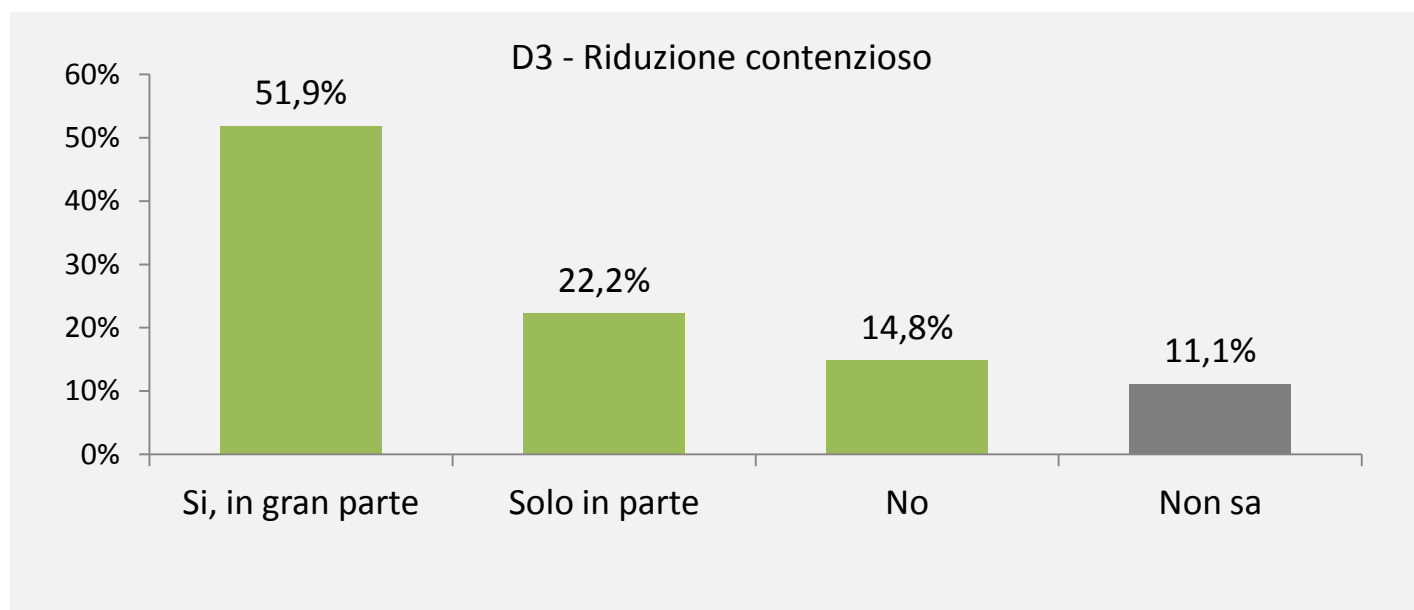
I nodi emersi da  
parte delle imprese  
intervistate

- ❑ Nelle procedure di gara, le stazioni appaltanti richiedono documenti amministrativi ulteriori rispetto ai requisiti generali dell'art.38 Codice Appalti. Pertanto la proposta dovrebbe considerare anche le altre dichiarazioni qualora standardizzabili, al fine di ottenere vantaggi in termini di costo.
- ❑ Le attività previste per l'art. 38 del Codice Appalti non impegnano in modo significativo le imprese, data l'attuale scarsità di gare; inoltre i costi amministrativi per l'espletamento della documentazione richiesta sono per lo più in capo a personale dedicato (costo comunque fisso).
- ❑ La verifica quadrimestrale da parte delle SOA può tradursi per le imprese in ulteriori adempimenti burocratici ed ulteriori costi per il servizio SOA.
- ❑ Occorrerebbe inoltre definire in sede di gara la situazione effettiva dell'impresa, che potrebbe aver avuto mutamenti tra l'ultima attività di controllo della Soa e la gara stessa.

#### Risultati dell'indagine

Il 52% delle imprese concorda con il presupposto secondo cui la riforma proposta in termini di requisiti generali porterebbe una **diminuzione dei contenziosi** legati a contestazioni di tipo formale tra imprese e stazioni appaltanti.

In particolare, le imprese ritengono che si ridurrebbe fortemente la quota di eliminazioni per vizi amministrativi in fase di apertura buste.



Fonte: indagine Nomisma 2014

I nodi emersi da  
parte delle imprese  
intervistate

- ❑ La verifica del mantenimento dei requisiti previsti nell'art. 38 e la semplificazione in fase di gara hanno un effetto molto limitato sulla diminuzione del contenzioso, perché il contenzioso non s'instaura soltanto per effetto della documentazione amministrativa ma in pari misura anche per aspetti di natura tecnica. Spesso inoltre le problematiche in fase di apertura delle buste sono da ricondursi principalmente alla documentazione relativa alle polizze assicurative o alla costituzione delle ATI.
- ❑ Le stazioni appaltanti spesso chiedono ulteriori dichiarazioni oltre a quelle previste dall'art. 38 del codice appalti: sarebbe pertanto necessario uno schema tipo del bando di gara che tenda ad uniformare gli adempimenti amministrativi richiesti per l'espletamento delle procedure.

**Punti di forza** della proposta secondo le imprese

- ✓ Semplificazione amministrativa
- ✓ Riduzione impegno richiesto e riduzione eliminazione per errori amministrativi in fase di gara
- ✓ Riduzione del costo, seppur in misura contenuta, in quanto impattante su costi fissi d'impresa

**Punti di debolezza** della proposta secondo le imprese

- Banche dati certificate non ancora pienamente accessibili e funzionanti
- Disomogeneità della documentazione richiesta dalle stazioni appaltanti non strettamente riconducibili all'articolo 38
- Diffomità tra le gare di lavori, servizi e forniture
- Maggiori costi per le imprese derivanti da verifica quadrimestrale delle SOA

**Opportunità emerse dal confronto con le imprese**

- ✓ Ad oggi una modifica dell'assetto regolatorio nella direzione proposta dalle SOA genera nelle imprese la preoccupazione di essere sottoposte al processo di monitoraggio in concomitanza alle procedure di gara, con il paventato rischio di non poter partecipare. Il sistema sarebbe pertanto perfezionato nel momento in cui le SOA fossero autorizzate ad ottenere per via telematica le certificazioni necessarie direttamente dagli enti coinvolti (ovvero su una piattaforma unica e comune).
- ✓ Allo stato attuale le disposizioni sulla certificazione SOA agiscono solo sulle gare di lavori e non su servizi e forniture che sono soggette ad un altro tipo di regolamentazione. Si ritiene pertanto opportuno uniformare in tale direzione il funzionamento delle procedure di accesso al mercato.
- ✓ Riguardo ai contenziosi di natura amministrativa, essi riguardano le gare per lavori in misura limitata. Si rilevano maggiori criticità tra le gare di servizi caratterizzate da elevata burocrazia e da un grande numero di ricorsi per requisiti specifici. L'estensione del ruolo delle SOA al mercato dei servizi (e delle forniture) potrebbe creare pertanto sinergie sotto vari aspetti.

*Test di gradimento alle imprese*



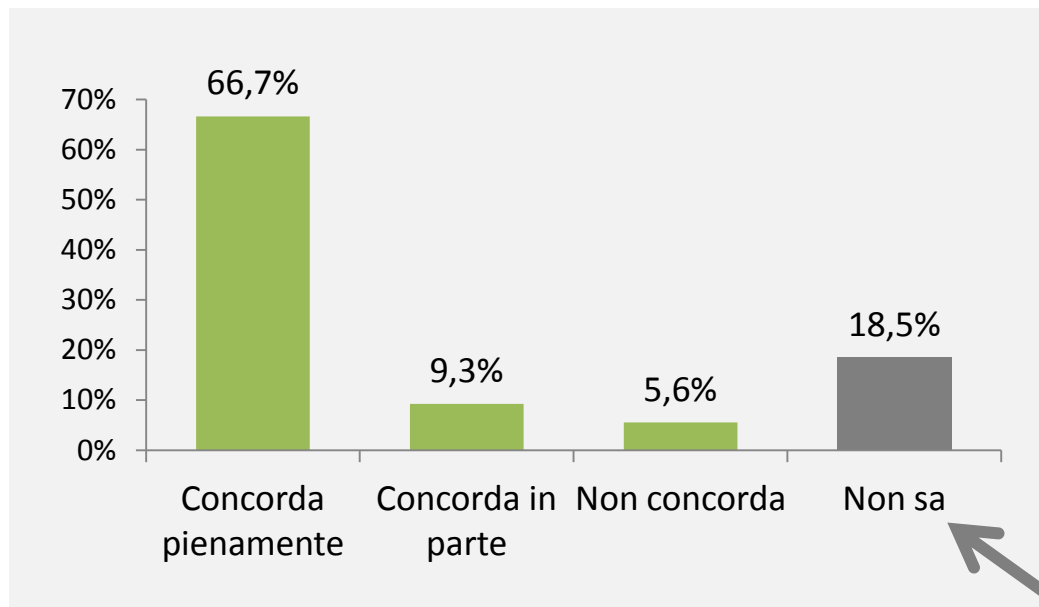
## Riforma dell'utilizzo dei requisiti per la qualificazione SOA in caso di cessione di azienda

**Domande 4.1 – 4.2 – 4.3 – 4.4**

### Risultati dell'indagine

Il 67% delle imprese concorda pienamente sulla proposta secondo cui, in caso di cessione di azienda, il cessionario può utilizzare i requisiti economico-finanziari maturati dal cedente solo se sono stati trasferiti almeno 2 dei 3 elementi seguenti:

- ✓ attrezzatura
- ✓ personale o direzione tecnica
- ✓ cantiere pubblico attivo



Fonte: indagine Nomisma 2014

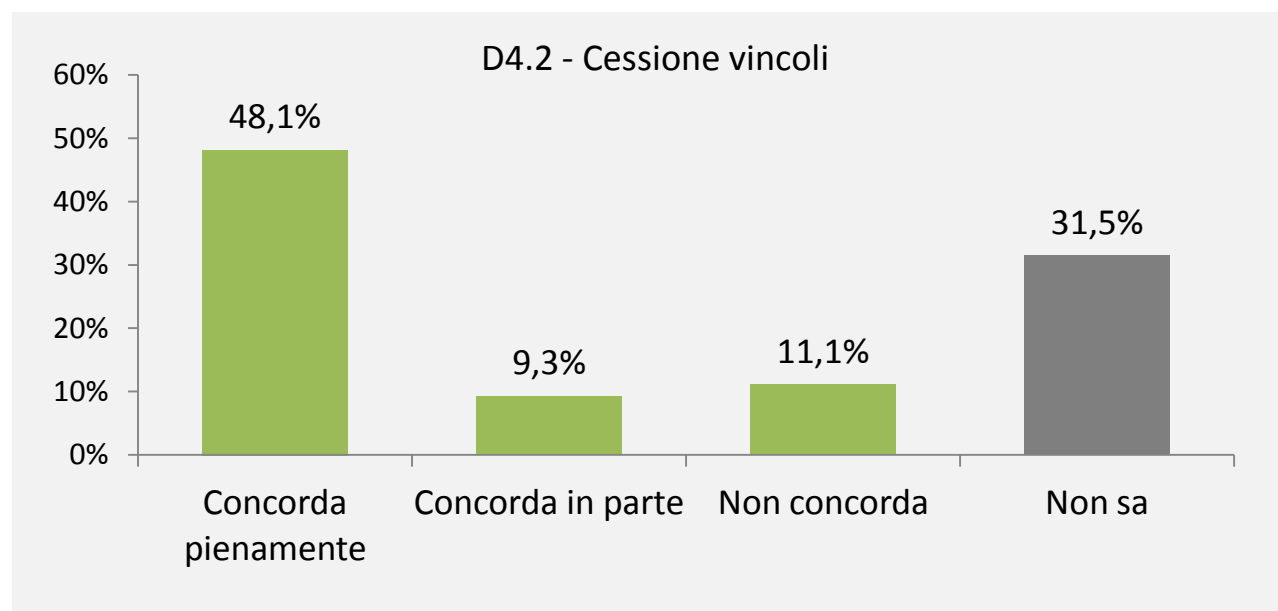
- ❑ Sebbene il tema abbia carattere piuttosto tecnico\*, il risultato evidenzia l'esigenza degli operatori di apportare una revisione alla regolazione in tema di cessione di azienda in modo da garantire l'effettiva capacità delle imprese partecipanti alle gare.
- ❑ Sugli aspetti più prettamente tecnici (D4.2, D4.3, D4.4) circa il 40% delle imprese rimane favorevole, mentre aumenta la quota di imprese non concordi o che dichiarano di non conoscere la materia.

\* E' infatti elevata la quota di imprese che dichiarano di non essere in grado di esprimersi sulla materia (18,2%).

## Risultati dell'indagine

Il 48% delle imprese concorda con la proposta secondo cui il cessionario potrebbe utilizzare i requisiti economico-finanziari maturati dal cedente con il limite massimo rappresentato dai requisiti riportati nell'ultimo bilancio depositato, moltiplicati per 5 annualità.

Nell'ottica dei promotori della riforma questo meccanismo introdurrebbe un parametro finalizzato a rendere l'attestazione SOA ottenuta, in linea con la reale solidità patrimoniale della cessionaria. Il capitale sociale della cessionaria dovrebbe essere maggiore del 5% della sommatoria delle classifiche ottenute.



Fonte: indagine Nomisma 2014



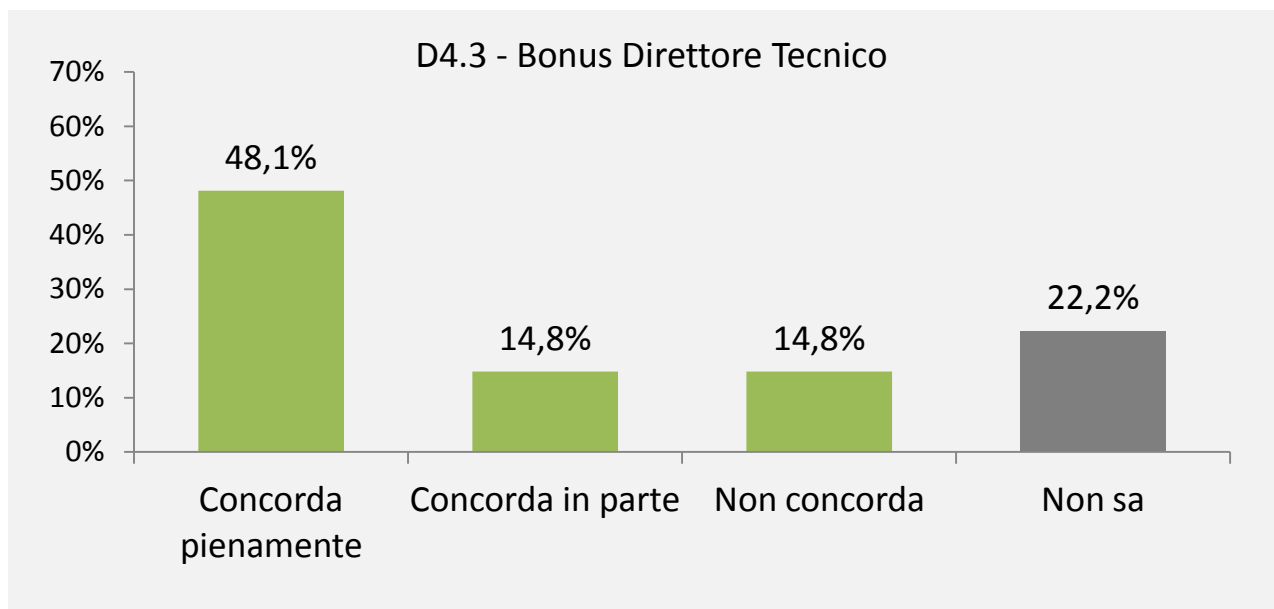
I nodi emersi da  
parte delle imprese  
intervistate

- ❑ L'ipotesi di introdurre vincoli e limitazioni legati alla patrimonializzazione delle imprese potrebbe pregiudicare le piccole imprese favorendo al contrario la concentrazione delle grandi imprese. In tal senso può essere letta la disposizione che prevede che il capitale sociale della cessionaria debba essere maggiore del 5% della sommatoria delle classifiche ottenute.
  - ❑ Le imprese rilevano la seguente criticità: nel caso di classifiche molto elevate, le imprese necessiterebbero di una patrimonializzazione molto elevata, rischiando di precludere il mercato alle imprese di minori dimensioni.
  - ❑ Rispetto al punto a) (ovvero che il cessionario potrebbe utilizzare i requisiti economico finanziari maturati dal cedente con il limite massimo rappresentato dai requisiti riportanti nell'ultimo bilancio depositato, moltiplicati per 5 annualità), alcune imprese non sono concordi nell'utilizzare le 5 annualità, proponendo la media dei bilanci degli ultimi 5 anni.
- *Rispetto al tema, è molto elevata la quota delle imprese che dichiarano di non essere in grado di esprimersi sulla materia (31,5%).*

## Risultati dell'indagine

Il 48% delle imprese concorda con la proposta secondo cui l'impresa cessionaria può utilizzare i requisiti dell'impresa cedente senza i due vincoli 4.2, nel caso in cui il Direttore Tecnico dell'impresa cedente – in carica da almeno 5 anni – mantenga la carica anche nell'impresa cessionaria.

Questo rientra nello sforzo di valorizzazione della figura del Direttore Tecnico e di continuità di gestione aziendale.



Fonte: indagine Nomisma 2014

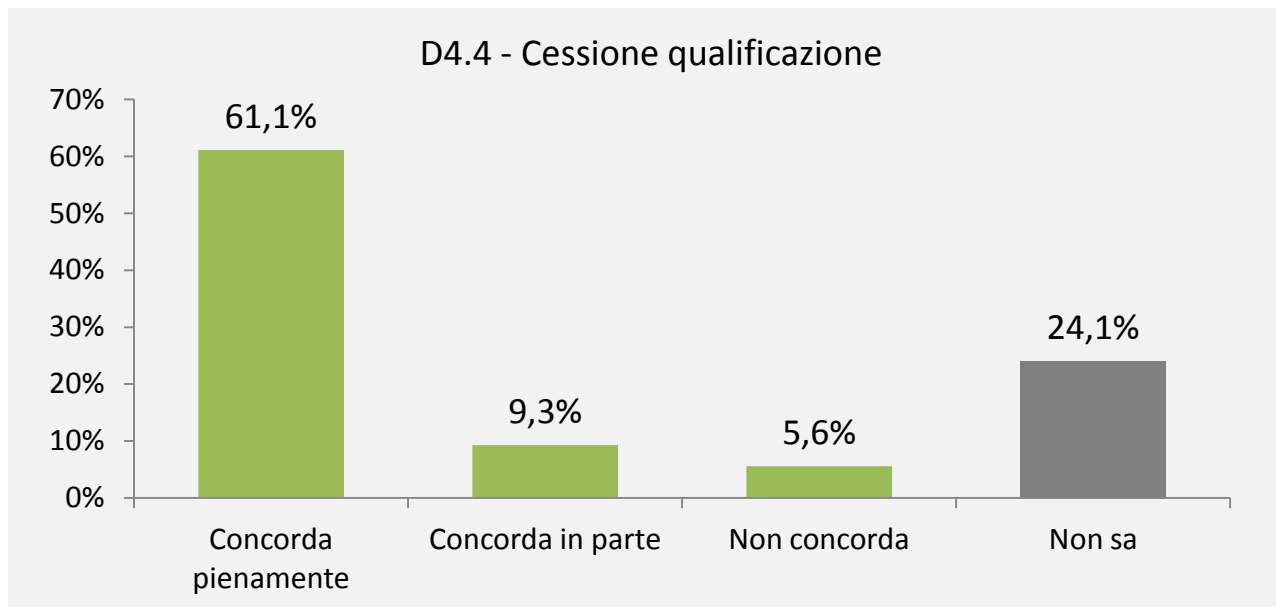
I nodi emersi da  
parte delle imprese  
intervistate

- ❑ Le imprese segnalano che sebbene la figura del Direttore Tecnico sia di grande rilevanza, la qualificazione vada legata anche a una serie di fattori - quali attrezzature e formazione e qualità del personale impiegato - che riguardano l'impresa nel suo complesso. La valorizzazione della figura del Direttore Tecnico non può ritenersi alternativa rispetto ad una valutazione della effettiva capacità dell'impresa cessionaria.
- ❑ Alcune imprese rilevano che l'omogeneità della Direzione tecnica non è sempre sinonimo di capacità produttiva dell'impresa e pertanto non concordano nel prendere come riferimento il Direttore Tecnico.

→ *Rispetto al tema, è molto elevata la quota delle imprese che dichiarano di non essere in grado di esprimersi sulla materia (22,2%).*

### Risultati dell'indagine

Il 61% delle imprese concorda con la proposta secondo cui nel caso in cui l'impresa cessionaria sia già qualificata, essa potrà utilizzare i requisiti dell'impresa cedente senza i due vincoli della domanda 4.2.



Fonte: indagine Nomisma 2014

I nodi emersi da  
parte delle imprese  
intervistate

- ❑ Se l'impresa cessionaria fosse già qualificata, dovrebbe essere esonerata dai vincoli di cui alla domanda 4.2 solo per le categorie e le classifiche già possedute e non per quelle acquisite per effetto della cessione.
- ❑ Pertanto alcune imprese propongono di introdurre un meccanismo di distinzione delle qualificazioni, per cui il cessionario mantiene la propria qualificazione, potendo utilizzare la qualificazione del cedente sottostando ai vincoli suindicati.
- ❑ L'impresa deve garantire il possesso di tutti i requisiti relativi alle categorie che intende ottenere, sia in caso di cessione d'azienda sia in caso di crescita dimensionale per via interna.

→ *Rispetto al tema, è molto elevata la quota delle imprese che dichiarano di non essere in grado di esprimersi sulla materia (24,1%).*

*Test di gradimento alle imprese*

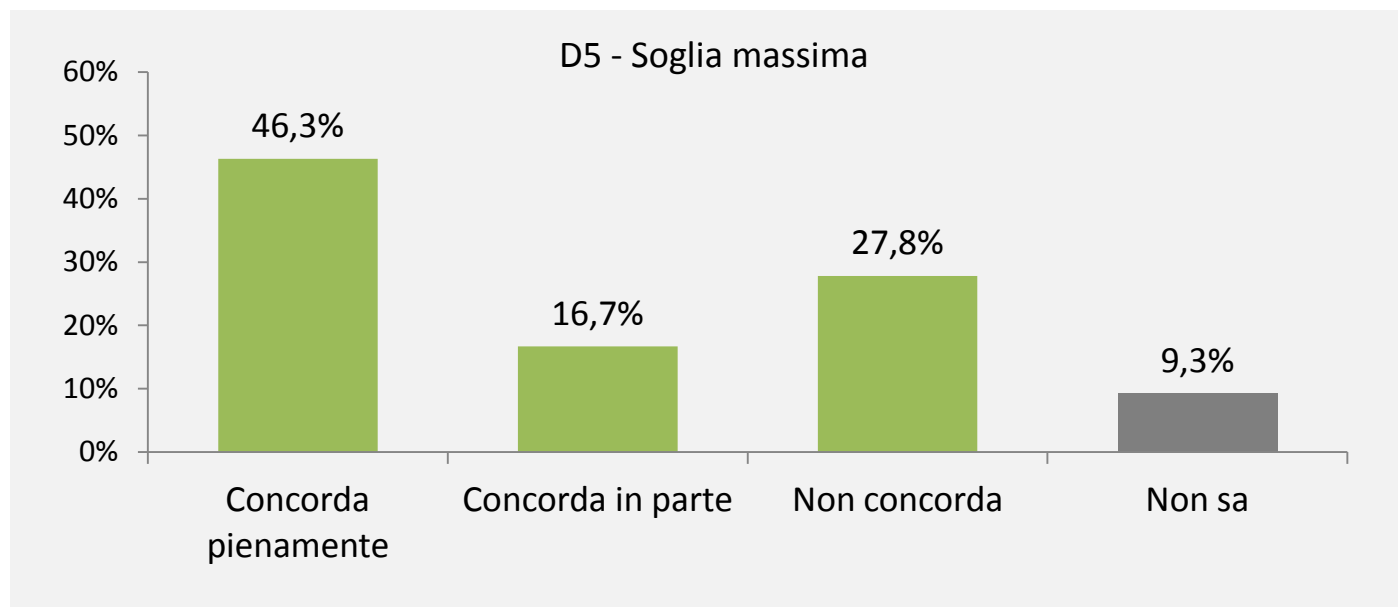


**Soglia massima per lavori eseguibili  
contemporaneamente**

**Domanda 5**

### Risultati dell'indagine

Il 46% delle imprese concorda con la proposta di fissare una soglia massima agli affidamenti contemporaneamente eseguibili in capo ad una singola impresa, per rispecchiare meglio l'effettiva capacità esecutiva delle imprese.



Fonte: indagine Nomisma 2014

I nodi emersi da  
parte delle imprese  
intervistate

- ❑ Riguardo all'introduzione di una soglia massima, alcune imprese rilevano che:
  - se da una parte tale disposizione potrebbe incentivare una maggiore partecipazione delle imprese alle gare, dall'altra potrebbe penalizzare le imprese dotate di una effettiva capacità esecutiva, limitandone la possibilità di espansione;
  - la misura limiterebbe notevolmente la potenziale crescita dell'impresa; si tratta inoltre di un meccanismo troppo sensibile in quanto la soglia massima può variare notevolmente, a seconda delle categorie di lavorazione incluse nell'appalto.
  - oltre al parametro della soglia massima, sarebbe necessario valutare diversi fattori come per esempio, la durata dei lavori, la stagionalità, i tipi di lavorazione, la data di consegna, le eventuali sospensioni lavori concordate con la committenza, la possibilità di subappaltare delle opere.
- ❑ Le imprese temono che la misura si traduca in una ulteriore ingessatura del mercato. Inoltre l'andamento del mercato porta talvolta le imprese a gestire sovraccarichi ma che hanno carattere di temporaneità.
- ❑ Alcuni operatori ritengono che fissare limiti di capacità esecutiva in un periodo di scarse opportunità di lavoro sia un vincolo non opportuno anche per le PMI che strutturano il personale, in base agli impegni di lavoro presi.
- ❑ Altri operatori ritengono più corretta la verifica dell'effettiva corrispondenza tecnica dalla struttura (dimensioni) rispetto alle dimensioni delle opere.



*Test di gradimento alle imprese*



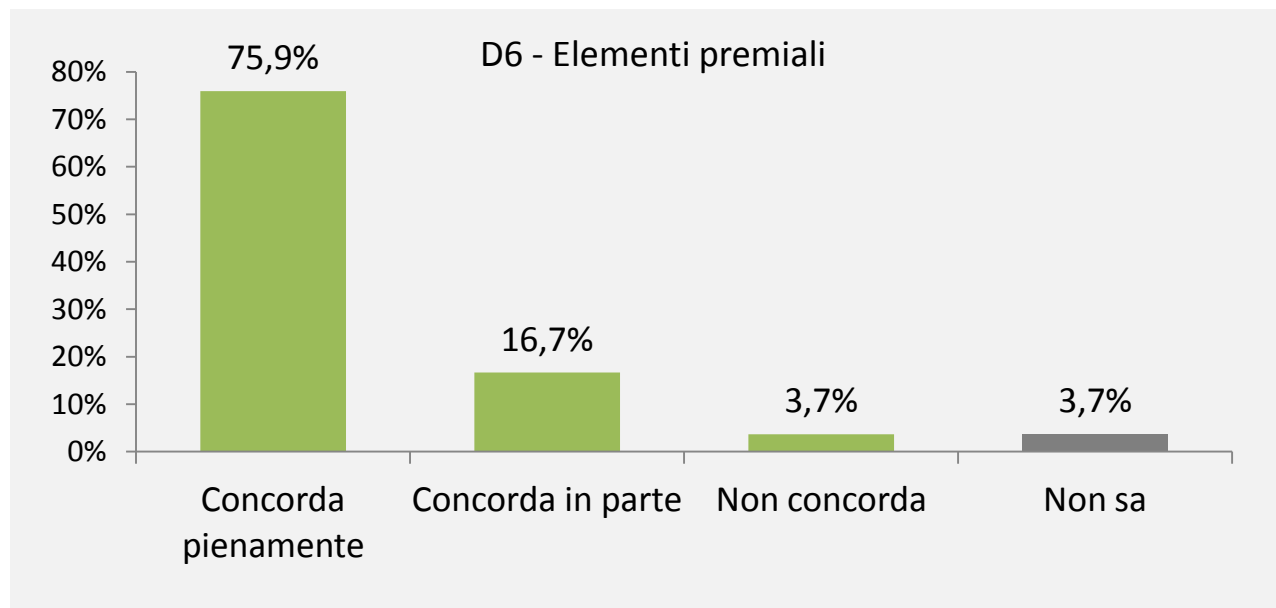
## Introduzione di ulteriori elementi premianti

### Domanda 6

## Risultati dell'indagine

Il 76% delle imprese concorda pienamente con la proposta di attivare nuovi elementi premianti per l'accrescimento dei requisiti di carattere speciale. L'attuale regolamento basa infatti gli elementi di valutazione dei requisiti su dati storici delle imprese. I nuovi elementi considerati sarebbero i seguenti:

- *Storicità dell'impresa*
- *Adeguatezza dotazione attuale di attrezzatura tecnica*
- *Adeguatezza dotazione attuale di organico*
- *Esperienza professionale della direzione tecnica*
- *Altri elementi (rispetto delle tempistiche di realizzazione dei lavori appaltati)*



Fonte: indagine Nomisma 2014

# 1. Ipotesi di impatto sul mercato: costi e tempi

- Stima degli effetti stazioni appaltanti
- Stima degli effetti sulle imprese
- Alcune note sullo snellimento delle procedure di gara

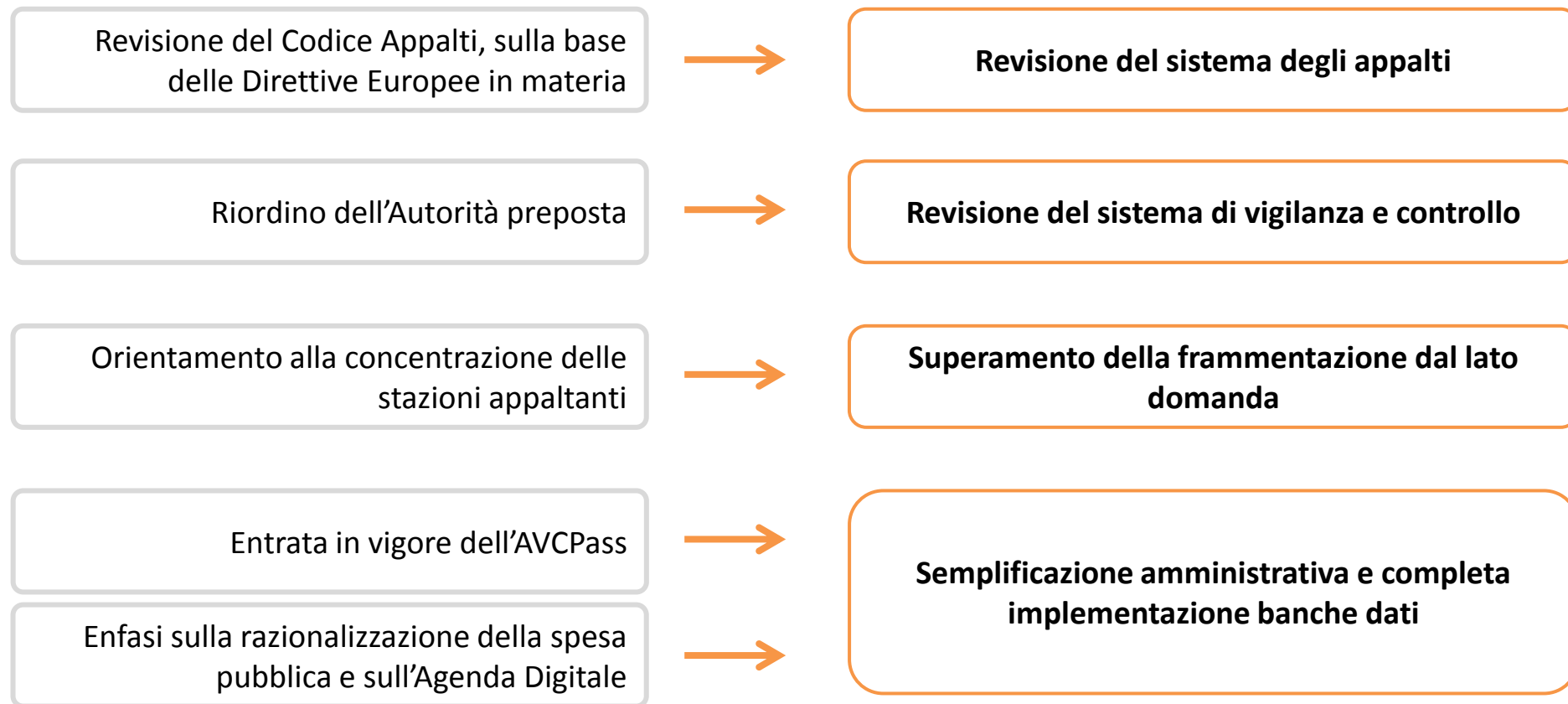
# 2. Test di gradimento delle imprese

- Verifica del mantenimento dei requisiti generali e semplificazione in fase di gara
- Riforma dell'utilizzo dei requisiti per la qualificazione SOA in caso di cessione di azienda
- Soglia massima per lavori eseguibili contemporaneamente
- Introduzione di ulteriori elementi premianti

# 3. Lettura dei risultati

Per valutare l'applicabilità delle proposte qui analizzate contenute nel "Progetto Sviluppo" - che necessitano di una modifica del quadro regolatorio - è necessario tenere in considerazione l'assetto istituzionale e normativo, che allo stato attuale è particolarmente fluido.

Le tendenze in atto sono infatti sintetizzabili come di seguito:



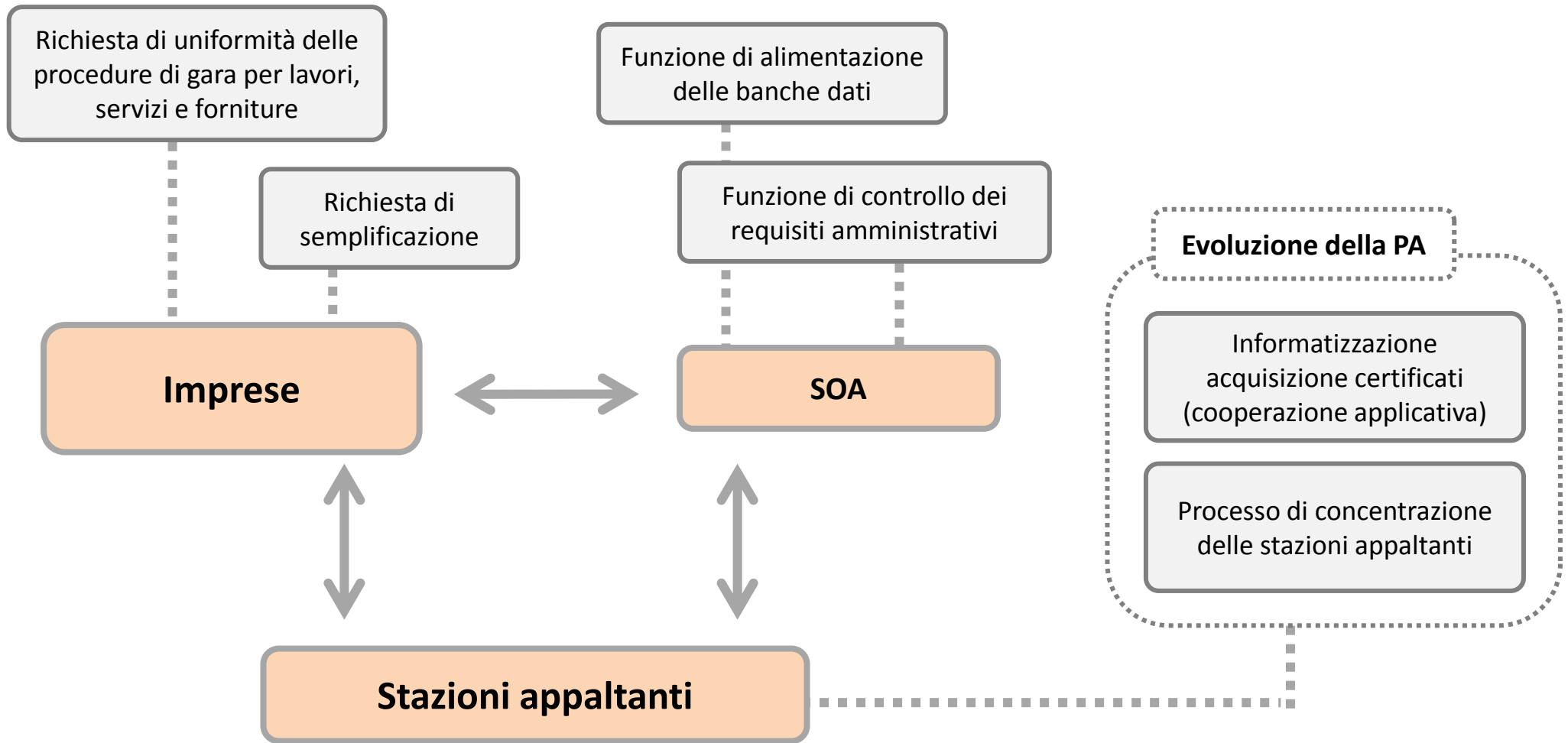
L'evoluzione del sistema – come sopra delineata – impatterà sul funzionamento del mercato degli appalti pubblici e di conseguenza sull'operatività delle SOA. In relazione a ciò e con riferimento alle proposte del “Progetto Sviluppo” avanzato dalle SOA, dallo studio emergono alcuni elementi di interesse:

- ❑ I testimoni privilegiati (principalmente dirigenti della P.A.) rilevano la possibilità di strutturare un sistema misto che preveda una delega alle SOA del potere di verifica attualmente in capo alle stazioni appaltanti, alla condizione che l'introduzione di tale sistema misto sia conseguente ad una completa informatizzazione delle procedure e dei certificati (banche dati).\*
  - ❑ Oltre alla necessità di informatizzazione delle procedure, le imprese rilevano la necessità di uniformare gli adempimenti amministrativi richiesti dai bandi di gara per lavori, servizi e forniture.
- E' in tale contesto (*sistema misto – informatizzazione – omogeneità gare*) che può trovare spazio di applicazione un ruolo del sistema di qualificazione Soa più improntato alla semplificazione e allo sgravio di funzioni per la PA.

*\* Questo si rifà di fatto al paradigma della c.d. cooperazione applicativa tra Amministrazioni, che consente la piena collaborazione nello scambio di dati e nella integrazione dei processi. Le sperimentazioni in questo senso sono in corso e la completa informatizzazione delle procedure è al vertice dell'Agenda Digitale del governo.*

- ❑ Inoltre, con riferimento agli effetti in termini di impegno delle risorse umane dedicate e dei relativi costi figurativi, il riordino delle procedure amministrative per l'accesso al mercato dei lavori pubblici può generare un risparmio sia in capo alle stazioni appaltanti sia in capo alle imprese (*si veda la sezione 1 del Report*).
  - ❑ La simulazione di Nomisma restituisce infatti un impegno di oltre 1.400 dipendenti full time della PA dedicati all'espletamento degli adempimenti previsti dall'art. 38. Tale impegno si traduce in un costo di 56 milioni di euro.
  - ❑ Per le imprese → si stima un impegno del personale dedicato soprattutto per le imprese di piccole e medie dimensioni. Complessivamente, si stima un impegno di oltre 3.400 dipendenti full time che corrisponde a circa 154 milioni di euro. Nell'ottica della proposta si presume una diminuzione di tale impegno, soprattutto per le imprese di minori dimensioni, se collegata ad una semplificazione delle procedure.
- Di seguito si presenta uno schema di funzionamento del mercato dei lavori pubblici che sintetizza lo scenario evolutivo proposto rispetto ai temi rilevati.

Ipotesi di evoluzione e funzionamento del mercato degli appalti pubblici (lavori, servizi e forniture)



## Contatti

Barbara DA RIN

[barbara.darin@nomisma.it](mailto:barbara.darin@nomisma.it)

Chiara PELIZZONI

[chiara.pelizzoni@nomisma.it](mailto:chiara.pelizzoni@nomisma.it)

**Nomisma – Società di Studi Economici s.p.a.**

Bologna (Italy)

T (051) 64 83 301

[www.nomisma.it](http://www.nomisma.it)



*Nomisma*